

# (Sub)desenvolvimento, (des)igualdade e o papel do Estado

*Margot Riemann Costa e Silva*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás)

Recebido: 04/07/2013 Versão revisada (entregue): 06/12/2013 Aprovado: 09/12/2013

## Resumo

Neste artigo objetiva-se debater a questão do (sub)desenvolvimento e o papel do Estado na perspectiva metodológica da Teoria da Derivação. Na periferia capitalista, a globalização da economia gera uma sobreposição de racionalidades e aprofunda o divórcio tanto entre economia e política quanto entre Estado e sociedade. O discurso neoliberal confere um verniz de modernidade à secular dependência do mercado mundial e à heterogeneidade estrutural interna. Há, é certo, uma reação em curso e até se identifica um processo de mudança de paradigmas. Entretanto, são incertos os seus desdobramentos. São trabalhados no artigo os seguintes aspectos: as raízes históricas e lógicas do Estado nos países centrais; as especificidades do papel do Estado em países economicamente subdesenvolvidos; e as novas configurações da relação entre Estado e sociedade, do subdesenvolvimento e da desigualdade na era do capitalismo globalizado em sua versão neoliberal.

**Palavras-chave** | Desenvolvimento; Estado; globalização; (des)igualdade; subdesenvolvimento.

**Código JEL** | F02; H11; O20.

## (UNDER)DEVELOPMENT, (IN)EQUALITY AND THE ROLE OF THE STATE

### Abstract

This article debates the issue of underdevelopment and the unique role of the state. In capitalist peripheral countries, economic globalization leads to an overlap of rationalities and deepens the historical divorce between economics and politics, as well as between state and society. Neoliberalism gives a veneer of modernity to the secular dependence of the world market and to the internal structural heterogeneity. Reactions are occurring, so as a process of changing paradigms. However, their outcomes are uncertain. Following aspects are worked out in the article: the historical and logical roots of the state in core countries; the specific role of the state in economically underdeveloped countries; the new configurations of the relationship between society and state, and underdevelopment and inequality in the era of globalized neoliberal capitalism.

**Keywords** | Development; globalization; state; underdevelopment; (un)equality.

**JEL-Code** | F02; H11; O20.

## (SUB)DESENVOLVIMENTO, (DES)IGUALDADE E O PAPEL DO ESTADO

### Resumen

En este artículo nos proponemos discutir el tema del (sub)desarrollo y el papel del Estado en la perspectiva metodológica de la Teoría de la Derivación. En la periferia capitalista, la globalización de la economía genera una superposición de racionalidades y profundiza el divorcio entre la economía y la política, tanto como entre Estado y sociedad. El discurso neoliberal da un barniz de modernidad a la secular dependencia del mercado mundial y a la heterogeneidad estructural interna. Hay, sin duda, una reacción en curso e incluso se identifica un proceso de cambio de paradigmas. Sin embargo, sus consecuencias son inciertas. Los siguientes aspectos son tratados en el artículo: las raíces históricas y lógicas del Estado en los países centrales; las especificidades del papel del Estado en países económicamente subdesarrollados; y las nuevas configuraciones de la relación entre Estado y sociedad, del subdesarrollo y de la desigualdad en la era del capitalismo globalizado en su versión neoliberal.

**Palabras-clave** | Desarrollo; Estado; globalización; (des)igualdad; subdesarrollo.

**Código JEL** | F02; H11; O20.

### Introdução

A temática do subdesenvolvimento tem refluído nos debates travados no Brasil. Com razão. O país avança à condição de potência mundial emergente<sup>1</sup> e vem reduzindo os níveis de pobreza, concentração de renda e desigualdade regional, universalizando o acesso à educação<sup>2</sup>. Entretanto, os serviços públicos ainda são de má qualidade; a concentração de renda e a desigualdade entre as regiões mantêm-se em patamares elevados<sup>3</sup>; a concentração de terras segue inalterada desde a década de 1950<sup>4</sup>; as regiões metropolitanas explodem em número de

---

<sup>1</sup> Indicativo dessa mudança na geopolítica mundial foi a eleição do brasileiro Roberto Azevedo para diretor geral da Organização Mundial do Comércio, OMC, em 7 de maio de 2013, contra os votos do Japão, EUA e os países ricos da União Europeia, conforme noticiado pelo jornal inglês *The Guardian* (21/05/2013). Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro atingiu a marca de 2,24 trilhões de dólares, superando a Espanha, o Canadá, a Itália e a França e se aproximando do Reino Unido (WORLD BANK, 2012).

<sup>2</sup> Entre 2001 e 2011, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu 91,2% no período (IPEA, 2012, p. 6). A pobreza caiu em mais de 55% entre 2001 e 2011 (IPEA, 2012, p. 9).

<sup>3</sup> O país ocupava em 2010 a quinta posição no *ranking* mundial das sociedades com maior desigualdade (GONÇALVES, 2011, p. 1). Em 2012, o rendimento médio mensal do trabalho na região sudeste ainda era 85% superior ao rendimento do trabalho na região nordeste (IBGE, 2012).

<sup>4</sup> IBGE (2006).

habitantes, enquanto se esvaziam as pequenas cidades<sup>5</sup>. No plano político, prossegue a reprodução das formas políticas próprias das oligarquias rurais – o clientelismo, a troca de favores e o patrimonialismo – e a instrumentalização explícita do Estado para interesses privados. Na mesma medida, percebe-se a inexistência de canais institucionais de participação política para ampla parcela do povo. No plano externo, as *commodities* respondem por metade das exportações brasileiras, sinalizando que a inserção no mercado mundial segue ainda em larga medida o padrão de economia periférica, fornecedora de produtos agropecuários e matérias-primas.

Seria, então, o subdesenvolvimento uma questão ultrapassada, ou não? De que forma o Estado se posiciona neste processo? Apenas políticas sociais são suficientes para reduzir as desigualdades? Como explicar o crescimento exponencial das taxas de violência em todas as regiões do país – hoje, a expressão mais dramática da questão social –, a despeito da redução da pobreza e concentração de renda em anos recentes<sup>6</sup>?

Em nível planetário, o capitalismo globalizado em versão neoliberal vem exacerbando as heterogeneidades econômicas, sociais, setoriais e regionais. Também nos países centrais aprofunda-se a desigualdade de renda com ampliação do trabalho precário e quantitativo de famílias pobres<sup>7</sup>. À semelhança dos países periféricos, fratura-se a relação entre a economia e a política e a compatibilidade entre Estado, sociedade e território, um fenômeno chamado por alguns autores de “terceiro-mundialização” em nível global (CONTE, 2013)<sup>8</sup>.

A crise dos mercados em 2008 significou um golpe para o neoliberalismo, abrindo espaço para políticas inovadoras. Nesse contexto, o Brasil, país de liderança internacional, tem responsabilidade particular.

Pretende-se contribuir para o debate das questões postas, recorrendo metodologicamente à Teoria da Derivação (*Theorie zur Ableitung des bürgerlichen Staates*). Trata-se de uma corrente teórica construída por cientistas políticos alemães na década de 1970, com destaque para os pesquisadores do Otto Suhr Institut, da Universidade Livre de Berlim, Elmar Altvater, Cristel Neusüss, Margareth Wirth, Tilman Evers, entre outros. Pretende-se, inicialmente,

---

<sup>5</sup> IBGE (2010).

<sup>6</sup> Weiselfisz (2013, p. 65-67).

<sup>7</sup> Na Grã Bretanha, em 2012, a proporção de domicílios abaixo da linha de pobreza havia dobrado, quando comparado a 1983 (ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH COUNCIL, 2012).

<sup>8</sup> Conte (2013) refere-se a um processo de queda do nível salarial, aumento do desemprego, deterioração dos serviços públicos, empobrecimento de amplas parcelas da população e simultâneo enriquecimento de pequenas minorias, não apenas na Grécia, Portugal e Espanha, como também em Detroit e outras cidades e regiões ao norte do Atlântico.

conceituar as diferenças entre sociedades capitalistas economicamente desenvolvidas e subdesenvolvidas; definir, na sequência, as especificidades do papel do Estado em países economicamente subdesenvolvidos; apontar as novas configurações da relação sociedade e Estado, do subdesenvolvimento e da desigualdade na era do capitalismo globalizado; por fim, levantar questões acerca das potencialidades e limites do Estado na gestão de novas racionalidades.

### **Formação do capitalismo nos países centrais: gênese do cidadão econômico e do cidadão político**

Uma retrospectiva histórica do surgimento do capitalismo nos países centrais evidencia que os diferentes segmentos econômicos – a agricultura, a indústria, o comércio, as finanças, a infraestrutura –, assim como os serviços de reprodução da vida, a educação e a saúde, desenvolveram-se ao longo de um período de mais de 300 anos, de forma homogênea e complementar entre si. O Estado burguês constituiu-se como expressão do intercâmbio de equivalentes no mercado capitalista, espelhando e ao mesmo tempo garantindo a liberdade e a igualdade dos sujeitos econômicos, inclusive dos proprietários da força de trabalho, no interior do mercado.

O feudalismo era um sistema rural, fechado. Trabalhava-se para suprir necessidades e não para a venda no mercado. Segundo a ética católica vigente, o lucro e a usura eram práticas condenáveis (ANDERSON, 1998, p. 166-176). A partir do século XIV amplia-se a produção para o mercado, que era, em sua fase inicial, controlada por guildas e corporações de ofício. As concessões para o estabelecimento das guildas ou corporações eram distribuídas pelas aristocracias, inclusive religiosas. Havia diretrizes claras quanto: a) as tecnologias a serem utilizadas; b) o preço da mão de obra; c) o custo da produção; d) o preço final de venda do produto; e) local de produção e venda. Nenhuma corporação penetrava na região de outra. Uma vez obtida a permissão para produzir e vender, a corporação exercia o monopólio sobre aquela atividade na região. Não existia, portanto, um mercado livre (DOBB, 1987, p. 91-129). O rígido controle exercido sobre os processos de produção reproduziam-se também na concessão de licenças para o exercício de um ofício. Exigiam-se vários anos de aprendizado teórico e prático nas escolas de ofício, seguido por um período de prática, quando o aprendiz, na Alemanha, por exemplo, viajava para outras localidades para exercitar e aprofundar seus conhecimentos (em alemão: *Wanderjahre*).

À medida que expandia a produção para o mercado, enfraquecia o poder das corporações, até serem extintas pelas revoluções burguesas a partir do século XVII (DOBB, 1987, p. 137-156). Deixaram como legado um alto grau de homogeneidade das forças produtivas em nível territorial.

Decisivos para o desenvolvimento das formas sociais capitalistas foram os movimentos de reforma protestante. A expansão das relações de mercado, mesmo que controlada pelas corporações, gerou uma profunda desorientação tanto do povo como das elites. Instala-se um vácuo no ordenamento social e jurídico, baseado até então na crença de uma ordem natural, estável, fundamentada na vontade divina, da qual a organização social era apenas uma parte. As reformas religiosas luteranas, calvinistas e zwinglistas, iniciadas no século XVI, preencheram esse vácuo com uma nova teologia e uma nova moral. No centro, colocaram o homem e seu destino, homem pecaminoso, vivendo dentro de um mundo também carregado de pecados, condenado às trevas, das quais apenas uma vida virtuosa, de trabalho, ascética, livre dos prazeres mundanos, poderia salvá-lo. O protestantismo expandiu-se de forma fulminante por toda a Europa. Maciçamente, as populações da Holanda, Inglaterra, França, Alemanha e Suíça abraçaram essa religião. Para Borkenau (1976 [1934], p. 153-172), um grande e revolucionário diferencial do protestantismo, que constituiu seu forte apelo popular, era a inexistência da dupla moral característica do catolicismo. Tanto o proprietário da manufatura quanto o seu trabalhador deveriam empenhar-se no trabalho incessante, dia após dia, para conquistar a salvação.

No século XVII, as religiões protestantes tornam-se oficiais na Holanda, Inglaterra e EUA, impulsionando o desenvolvimento capitalista nestes países. Na França, a monarquia logra cooptar a baixa nobreza, mantendo-a fiel ao catolicismo e as religiões protestantes se limitam à burguesia. Já na Alemanha, importantes parcelas da nobreza aderem ao protestantismo (BORKENAU, 1976 [1934], p. 153-172).

A reforma protestante repercute diretamente sobre a universalização do ensino público. Em 1524, Lutero publicou um manifesto para que fossem criadas escolas cristãs em todas as cidades da Alemanha (*An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes, dass sie christliche Schulen aufrichten und halten sollen*<sup>9</sup>).

Paralelamente, a revolução do conhecimento alicerçado na racionalidade, na observação sistemática, na formulação de hipóteses e na experimentação por parte de pensadores como Kepler, Galileu, Newton, Descartes, Pascal, Locke, dentre outros, forjam uma nova visão de mundo: a visão burguesa.

Quando o comerciante e o manufatureiro lançaram-se à luta contra a tutela das corporações e, ao mesmo tempo, contra os encargos gerados pelas aristocracias, as palavras de ordem *liberdade, igualdade e fraternidade* foram levantadas como valores

---

<sup>9</sup> A educação obrigatória e universal foi estabelecida na Genebra calvinista em 1536 e o discípulo escocês de Calvino, John Knox (1514-1572), “plantou uma escola e uma igreja em cada paróquia” da Escócia. Na puritana Massachusetts, América do Norte, a educação primária gratuita e obrigatória foi introduzida em 1647. Frederico Guilherme I, da Prússia, tornou a educação primária obrigatória em 1717 e uma série de decretos régios de Luís XIV e XV instituiu a frequência escolar obrigatória na França (BORKENAU, 1976 [1934], p. 178-181).

universais para todos, indistintamente: burgueses, camponeses, trabalhadores. Emerge a figura do cidadão como sujeito de direitos.

Todas as revoluções burguesas atacaram e eliminaram o monopólio das corporações. Em 1648, a revolução dos *commons* na Grã-Bretanha elevou o Parlamento ao centro do poder, eliminando as prerrogativas legislativas e reguladoras das corporações. Definiu que seriam realizadas eleições com periodicidade predefinida e sem constrangimento para que não voltasse a existir o favorecimento em forma estrutural e permanente de algum grupo específico (DOBB, 1987, p. 91-129). Em 1689 foi proclamada a Declaração de Direitos que garantia, dentre outros, o direito à liberdade, à vida e à propriedade privada para todos. Um século depois, em 1789, na França, foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento emblemático, cujo 1º Artigo – “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos” – é incorporado, nos séculos subsequentes, às constituições em todo mundo. Em 1776, nos Estados Unidos da América (EUA), os direitos fundamentais à propriedade, igualdade e liberdade constaram de sua Declaração de Independência.

No século XIX, revoluções varreram a Europa. Foram proclamadas repúblicas livres que se ancoravam em textos constitucionais: a) a liberdade de organização e expressão; b) a libertação dos camponeses dos regimes de servidão; c) a eliminação de estruturas monárquicas; d) a liberalização completa das estruturas econômicas; e) a eliminação de barreiras alfandegárias internas a um mesmo país; f) a criação dos três poderes; ou, em muitos casos, g) o estabelecimento de monarquias constitucionais. A maioria foi dominada e vencida, mas seus textos constitucionais, a exemplo do caso da Revolução de 1848, da Alemanha, inspiraram tanto o seu Código Civil de 1900 como a Constituição da República de Weimar, proclamada em 1919.

Em toda a Europa, e também nos EUA, universalizava-se a educação pública e gratuita. Na Prússia, em 1816, 51% das crianças alemãs em idade escolar frequentavam a escola fundamental; em 1846, este percentual havia avançado para 78%, e, em 1864, atingia 85% (TENORTH, 2000, p. 92).

O capitalismo nos países centrais desenvolveu-se, portanto, de forma orgânica, nos marcos de territórios definidos, sob a liderança de classes dominantes locais. No que concerne à formação do Estado burguês, as diferentes correntes teóricas divergem quanto à relação entre economia e política e entre Estado, sociedade e território<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Nakatami (1987, p. 35) descreve dois tipos de concepções de Estado. Na primeira, “o Estado aparece ou é considerado como instituição acima do capital e da sociedade, todo poderoso, portanto, com autonomia total. Esta concepção coloca o Estado acima da lei do valor, a qual pode modificar. Modificar no sentido em que a intervenção estatal seja um instrumento capaz de suprimir as contradições próprias ao capitalismo, sem exigir a eliminação do capital. No

A Teoria da Derivação, baseando-se em Marx, parte do pressuposto de que o processo de acumulação de riquezas no sistema capitalista ocorre sem a intervenção explícita dos atores sociais, como que a despeito destes, mediado apenas por meio da lei do valor. A generalização das relações capitalistas fez com que as premissas econômicas e sociais, assim como os resultados do processo de acumulação de capital, tenham sido postas por meio da dinâmica do mercado, sem intervenção extraeconômica, inclusive sem intervenção decisiva ou determinante do Estado (ALTVATER, 1972, p. 5-8).

Para esta corrente, o Estado burguês se constituiu historicamente como expressão política – e, ao mesmo tempo, garantidora – do intercâmbio de equivalentes no mercado capitalista. Baseando-se em Marx, entende o mercado com um espaço de *iguais*, já que “todos os proprietários de mercadorias, inclusive o proprietário da força de trabalho, consideram-se formalmente iguais uns aos outros, porque são proprietários de algo que pode ser vendido e que interessa ao outro” (SILVA, 2001, p. 27). É um espaço de *livres*, porque “(os proprietários de mercadorias) são formalmente livres, uma vez que só efetuam a transação, a compra ou a venda da sua mercadoria se julgarem que isso lhes é favorável ou razoável” (SILVA, 2001, p. 27). Os indivíduos, inclusive os proprietários da força de trabalho, interagem como proprietários privados livres e iguais, e é baseado nessa relação que se constituem como cidadãos livres e iguais.

Para garantir o funcionamento do mercado como um espaço de livres e um espaço de iguais constituiu-se o Estado burguês, uma instituição supostamente acima das disputas dos indivíduos, cujo papel é a mediação entre os interesses dos capitais individuais. O Estado burguês é então a expressão política do processo de intercâmbio de equivalentes mediado pelo mercado capitalista. Referencia-se simbolicamente pelo capital total – *Gesamtkapital*, na terminologia de Marx:

---

segundo caso, o Estado é considerado instrumento do grupo, classe ou fração de classe no poder. Esta teoria exprime a ideia na qual o Estado pode ser utilizado segundo os interesses daqueles que detém seu poder. Na sociedade capitalista contemporânea, o Estado é controlado pelas frações monopolistas do capital. Isto significa que é completamente dominado, submisso a esta parcela do capital; portanto, sem nenhuma autonomia. (...) Isto permite a este grupo utilizar o Estado segundo suas necessidades. Enfim, esta concepção implica em que o Estado, como um instrumento, serve ao grupo no poder para realizar seus objetivos de classe; inversamente, o proletariado poderia, em se apossando deste aparelho, dirigi-lo para a realização de seus objetivos de classe”.

O pleno desenvolvimento da concorrência opera uma unificação dos capitais individuais na forma do capital total – *Gesamtkapital* – expressando a taxa média de lucro. A forma política do capital total é o Estado burguês, cuja função é mediar juridicamente a relação dos capitais individuais concorrentes entre si (NEUSÜSS; BLANKE; ALTVATER, 1971, p. 15<sup>11</sup>).

O *Gesamtkapital* não existe de fato. Trata-se de uma ficção, uma expressão simbólica das taxas médias de lucro, dos níveis médios de produtividade, das rendas médias de capital (MARX, 1953, p. 353 apud ALTVATER, 1972, p. 6).

Na condição de expressão política do capital total (*Gesamtkapital*), o Estado constitui-se como um – fictício e imaginário – “capitalista total” (*Gesamtkapitalist*) (ALTVATER, 1972, p. 8). A constituição do Estado como “capitalista total” e sua relativa autonomia frente aos interesses particulares, só é possível em função do alto grau de homogeneidade das forças produtivas e das relações de produção no momento da constituição formal dos Estados. O desenvolvimento territorialmente homogêneo das forças produtivas foi o substrato a partir do qual os mecanismos de concorrência puderam operar a síntese dos capitais individuais na forma de capital total. No momento das revoluções burguesas, as taxas médias de lucro estavam bem explicitadas e cristalizadas e era essa a condição para que a lei do valor pudesse funcionar.

A partir do momento em que relações de mercado se generalizam, emerge o “cidadão econômico” (*bourgeois*). É este cidadão econômico que luta pela criação de uma instância apartada do mercado, o Estado burguês, cuja função é a formalização e a garantia das relações de igualdade e liberdade. A partir da constituição dos Estados burgueses emerge o “cidadão político” (*citoyen*), aquele com direitos e deveres explicitados nas diversas Declarações de Direitos (Inglaterra, 1689, França, 1789) proclamadas na esteira das revoluções.

A cidadania política era inicialmente restrita ao indivíduo com posses, caso da Grã-Bretanha, por exemplo, onde até 1831 apenas 2,7% da população votavam. Nos séculos XIX e XX, os movimentos sociais nos países centrais, com destaque para os movimentos comunistas, forçaram a inclusão de parcelas cada vez maiores da população aos direitos proclamados pelas revoluções burguesas.

A existência de relações econômicas minimamente livres e iguais é a base e, ao mesmo tempo, a condição para a constituição da cidadania ampla. Dito de outra forma, a constituição da cidadania política pressupõe a existência de um núcleo sólido de cidadãos econômicos.

---

<sup>11</sup> Tradução livre do original alemão pela autora.



O Estado ao lado e acima da sociedade é expressão do intercâmbio de equivalentes no mercado capitalista. O problema é que a equivalência é apenas *formal*. Formalmente, no plano da circulação do capital, os agentes econômicos, incluindo os compradores e os vendedores da força de trabalho, são iguais, são compradores e vendedores de mercadorias. Mas, na realidade do processo produtivo, a situação é outra: os interesses do capitalista de um lado e do trabalhador de outro são antagônicos.

Por isso, o papel do Estado consiste, antes de tudo, em defender os interesses da classe burguesa, o que significa permanentemente reduzir e limitar a verdadeira liberdade dos trabalhadores. Representar os interesses gerais da sociedade é, portanto, apenas uma *possibilidade* do Estado burguês – que deriva do caráter do mercado capitalista – e não uma *necessidade* social. A abrangência da representação popular no interior do Estado, ou, dito de outra forma, a abrangência maior ou menor de direitos de cidadania, se dá na proporção direta da pressão das massas. Não havendo choque com a função central do Estado, que consiste em garantir o processo de acumulação e reprodução do capital, o grau de representação popular pode ser alargado significativamente.

Múltiplas funções no processo de acumulação e reprodução do capital, que não podem ser assumidas pelos capitalistas individualmente, fundamentam a necessidade da existência do Estado burguês. Evers (1977, p. 65-69) enumera as seguintes funções: a) garantia da existência e da expansão do capital no mercado mundial; b) imposição das regras gerais de mercado; c) garantia da disponibilidade da força de trabalho; d) estabelecimento das condições materiais de produção (criação de infraestrutura)<sup>12</sup>.

O papel de representante dos interesses gerais tanto da sociedade quanto apenas da classe capitalista exige do Estado uma relativa neutralidade e autonomia em relação aos interesses particulares. Exige que ele esteja apartado dos interesses individuais. Quanto maior sua capacidade no exercício da neutralidade, maior sua eficiência como instrumento reprodutor da desigualdade e defensor da hegemonia da classe burguesa.

Para reforçar o caráter relativamente neutro e autônomo do Estado, a classe dominante entrega a sua gestão, assim como todas as funções de governo, a políticos profissionais. Assim, a especificidade da esfera política e a relativa autonomia do Estado ganham forma material. Para não perder o controle sobre o poder delegado aos políticos, são criadas limitações como a divisão dos poderes e as leis constitucionais fundamentais (EVERS, 1977, p. 70).

---

<sup>12</sup> As funções enumeradas expressam uma tentativa de unificação de diferentes posicionamentos. Evers (1977, p. 66) baseia sua sistematização nos trabalhos de Elmar Altvater, Dieter Läßle, Joachim Hirsch, Ernest Mandel, Margareth Wirth, dentre outros.

Autonomia do Estado frente aos interesses particulares dos sujeitos econômicos é a essência do Estado de direito, que é a forma política mais adequada para um modo de produção no qual as desigualdades materiais devem ser a um só tempo obscurecidas e reproduzidas (EVERS, 1977, p. 71).

### **Formação do capitalismo nos países periféricos: travamento da cidadania econômica e política**

O capitalismo, quando se expande mundialmente, revela faces e dinâmicas muito distintas. Em seus países de origem, os burgueses lutaram pela *liberdade e igualdade de oportunidades*. Já externamente, nas recém-ocupadas colônias, os mesmo burgueses se empenharam para instituir a *tutela e a desigualdade de oportunidades*. Quando Adam Smith apontou “a mão invisível do mercado” (SMITH, 2010 [1776], p. 231) e o “interesse egoísta do açougueiro, do padeiro ou do cervejeiro como os responsáveis pela riqueza das nações no século XVIII” (SMITH, 2010 [1776], p. 12) contou apenas parte da verdade. A riqueza do Commonwealth resultou tanto da expansão do capitalismo na Grã-Bretanha quanto do aporte lucrativo das colônias baseadas em mão de obra escrava, fato que os pioneiros do ideário liberal, John Locke (ele próprio investidor da Royal Africa Company, companhia que traficava escravos) e Adam Smith, preferiram ignorar. Estes pioneiros nunca tematizaram a importância das grandes plantações de fumo na Virgínia e em Maryland, nem o peso da mão muito visível dos escravocratas para a expansão econômica da Grã-Bretanha<sup>13</sup>. Até 1831, o fluxo de escravos africanos para a colônia superava em número o fluxo de imigrantes europeus, tal a importância do trabalho escravo na economia norte-americana (BROWN, 2010, p. 24).

A ética dos liberais apresentava, portanto, dois pesos e duas medidas: internamente, os liberais atacavam os privilégios e as reservas de mercado das corporações, e até o escravismo, como o fez Adam Smith; externamente, no plano mundial, toleravam e até reforçavam pessoalmente os mesmos institutos. Ilustrativo desta ambiguidade é a história da East Indian Company (Companhia das Índias Orientais), corporação comercial que atuava na Índia, e, mesmo após a cassação generalizada das patentes de exclusividade das corporações, efetuada pela Revolução de 1648, na Inglaterra, manteve a exclusividade dos negócios na colônia britânica, Índia (DOBB, 1987, p. 179).

A expansão do capitalismo mundial a partir da colonização de extensas áreas nas Américas, na Ásia e na África não foi homogênea e produziu resultados distintos.

---

<sup>13</sup> Em 1775, o comércio de fumo representava 38% das importações e 56% das exportações totais da Escócia (MORGAN, 2000, p. 86 apud BROWN, 2010, p. 18).

Comum a todos – com exceção da Austrália – foi a implantação e a reprodução de sistemas de poder pré-capitalistas. Isso porque, diferentemente do processo dos países centrais, o intercâmbio de equivalentes *não* se constituiu como eixo da dinâmica econômica, pois:

- O processo de reprodução do capital não se realizava apenas no interior das fronteiras nacionais; neste sentido, *a base econômica era constituída tanto pelo mercado interno como pelo mercado mundial*. A instância que viabilizava o processo de reprodução ampliada nos marcos do mercado mundial era *o Estado nacional, que articulava e fazia a intermediação entre o mercado nacional e o mercado mundial*.
- A reprodução dependente do capital passou a determinar o caráter heterogêneo das estruturas econômicas; não se processou um desenvolvimento homogêneo e complementar dos diversos setores, tampouco das regiões, e formas econômicas não capitalistas passaram a coexistir com formas capitalistas, o que caracteriza uma situação de heterogeneidade estrutural.

Os dois aspectos são interligados. A característica da heterogeneidade estrutural deriva justamente do caráter dependente e subordinado da economia. Um sistema econômico montado de fora para dentro e de cima para baixo, que não emergiu organicamente e tem a função de complementar a economia de outro país, tende a ser heterogêneo. Regiões atrasadas coexistem com regiões desenvolvidas, alta tecnologia com formas artesanais de produção, formas pré-capitalistas com formas capitalistas. A heterogeneidade é estrutural tanto pela característica não orgânica do processo de desenvolvimento como, também, em razão do interesse explícito do poder inicialmente colonial, depois imperialista, em preservar e reproduzir formas atrasadas, sejam elas econômicas ou sociais e políticas.

Em diferentes países, caso dos EUA e Austrália, as sociedades locais lograram reagir contra o domínio colonial, constituindo Estados soberanos e com alto grau de legitimidade frente às sociedades locais. Na América Latina e na África, as metrópoles estabeleceram lucrativos empreendimentos coloniais, introduzindo ou mantendo estruturas de poder pré-capitalistas. Na América Latina, a posse e o controle político sobre grandes extensões de terra permitiram a constituição de oligarquias rurais. Não se formaram núcleos importantes de burguesias rurais e industriais capazes de conduzir os processos de independência. Estes foram conduzidos pelas próprias oligarquias locais com o apoio da Grã-Bretanha, sinalizando o enfraquecimento das metrópoles, Portugal e Espanha. O autor uruguaio Galeano (1986 [1976], p. 189), a esse respeito, cita uma frase do chanceler britânico Canning, de 1824, por ocasião dos processos de independência: “A coisa está feita. A América espanhola está livre; e se nós não desgovernarmos tristemente nossos assuntos, é inglesa”.

A expansão do capitalismo nos países latino-americanos na segunda metade do século XIX deu-se de forma subordinada à potência imperialista Grã-Bretanha, o que termina por comprometer a soberania e a autonomia dos Estados que haviam

proclamado sua independência. Quando ocorrem os processos de independência na América Latina, aos recém-criados Estados passa a caber uma dupla função: de um lado, viabilizar os interesses do capital internacional; de outro, cumprir seu papel de representante, aparentemente neutro, do interesse geral.

Instaura-se uma contradição entre forma e função do Estado. A forma Estado segue a forma dos países centrais. Constituem-se três poderes, fundam-se partidos políticos, realizam-se eleições periódicas. Mas o Estado não consegue desenvolver sua função de representante relativamente neutro do interesse geral, porque está de costas para o interesse geral, comprometido, sobretudo, com o grande capital internacional situado fora dos marcos do território nacional. Os jovens Estados burgueses latino-americanos optam, então, por reproduzir as formas políticas das antigas oligarquias rurais, que consistem em instrumentalizar o Estado em forma aberta e explícita para fins privados, o patrimonialismo (FAORO, 1979).

Quem está por trás desta opção? É exatamente o grande capital internacional, que percebe na adoção das formas políticas tradicionais o caminho mais curto para a defesa de seus interesses. Nesse sentido, o patrimonialismo, assim como a política da “troca de favores” (LEAL, 1978 [1949]) não constitui resquício anacrônico do passado, e sim, recurso fundamental para o exercício do poder por parte do grande capital internacional. Aliando-se às elites locais e pactuando com o “domínio sobre a terra e as classes subordinadas e acumulação ‘familiar’ de capital e de riqueza, qualquer que fosse a inspiração ideológica, positivista ou liberal, das elites no poder” (TAVARES, 2000, p. 455), o grande capital sistematicamente tem garantido a defesa de seus interesses no interior dos governos ao longo da história.

A instrumentalização do Estado para fins privados *trava o processo de homogeneização das taxas de lucro, das rendas de capital, dos valores da força de trabalho e níveis de produtividade*. Há um explícito interesse em manter uma situação de heterogeneidade entre os setores econômicos e, por tabela, entre as regiões do país porque é desta heterogeneidade que resultam as vantagens comparativas do capital estrangeiro sediado em países periféricos. A instrumentalização das estruturas do Estado em forma direta e não velada por parte de grupos econômicos específicos bloqueia o estabelecimento de relações de igualdade e de liberdade no mercado capitalista. Ao mesmo tempo, exclui politicamente amplos setores da população.

Quanto à execução das clássicas funções do Estado – que são: a) garantia da existência e expansão do capital no mercado mundial; b) imposição das regras gerais de mercado; c) garantia da disponibilidade da força de trabalho; d) estabelecimento das condições materiais de produção (criação de infraestrutura) – a condição de dependência e heterogeneidade estrutural gera um conflito permanente *entre garantir e obstaculizar* o exercício dessas funções.

Problematizando a primeira função: como garantir a expansão do capital nacional no plano mundial, contrariando interesses do capital estrangeiro? A maior parte dos processos de independência na América Latina não resultou da luta local, mas

de um processo de acomodação, em que o ocaso da metrópole colonial permitiu a ascensão de uma nova metrópole, a Inglaterra. O problema é que os Estados que se estruturaram na esteira dos processos de independência passaram a sofrer pressão direta dos capitalistas locais. Tiveram que manter o equilíbrio entre as exigências dos grupos internacionais, as demandas dos nacionais e, ainda, da população trabalhadora. Quanto mais complexa a estrutura produtiva local, mais complexa e multifacetária é a articulação dos diferentes interesses em jogo. Como o exercício da soberania constitui a mais importante fonte de legitimação e coesão dos Estados, não exercê-la compromete frontalmente a estabilidade política, uma situação que passa a ser fonte de crise.

Outra função clássica do Estado burguês consiste na imposição das regras gerais de mercado. Trata-se da garantia das condições gerais externas ao processo de produção. Nos países centrais, essa função parte do pressuposto de que:

Todos os bens sociais já assumiram a forma de mercadorias e todas as relações sociais se processam dentro da lógica da troca de equivalentes entre proprietários [...] não se faz necessário nenhum tipo de intervenção extraeconômica (EVERS, 1977, p. 117-118<sup>14</sup>).

Em outras palavras, a definição das regras jurídicas apenas fornece o marco legal para relações de mercado que já estão plenamente estabelecidas e funcionam independentemente da ação do Estado.

Como fica esta função em países onde o Estado burguês é constituído sem que as relações de capital estivessem plenamente desenvolvidas e generalizadas na sociedade? Evers (1977, p. 122) aponta duas fontes potenciais de crise: a) de um lado, o Estado precisa antecipar-se ao mercado, forçando a generalização de relações capitalistas; b) simultaneamente, necessita atuar para que formas não capitalistas continuem se reproduzindo na exata medida em que sejam essenciais para a situação específica de acumulação capitalista. Dito de outra maneira, se a heterogeneidade da formação social constitui uma premissa para o processo de produção, o Estado deve atuar para que ela não desapareça.

As duas funções apontadas exigem do Estado um alto grau de intervencionismo, misturam-se esfera política e esfera econômica, o que por si só gera desequilíbrios. As disputas econômicas entre frações de capital não se restringem mais ao campo econômico, elas passam a ser travadas também no interior do Estado e constituem, assim, uma luta pelo controle do Estado. Segundo Evers (1977, p. 127),

---

<sup>14</sup> Tradução livre do original alemão pela autora.

[...] em condições de heterogeneidade estrutural a lei de valor com seus efeitos de compensação e distribuição não deixa de funcionar, mas o faz duplamente fragmentado: de um lado em função da heterogeneidade das condições produtivas, de outro lado em função das intervenções do Estado<sup>15</sup>.

A terceira função clássica do Estado burguês consiste na garantia da disponibilidade da força de trabalho. Trata-se, de um lado, da regulamentação da relação entre capital e trabalho; de outro, da garantia das condições gerais de reprodução materiais da força de trabalho. Novamente o Estado da periferia capitalista precisa agir em duas frentes contraditórias: manter e reproduzir a heterogeneidade das relações de trabalho, pois elas são essenciais para o processo de reprodução específica da acumulação de capital, e, ao mesmo tempo, deve homogeneizar e unificar essas mesmas relações. Os capitais estrangeiros investem nos países da periferia capitalista porque as relações de trabalho lhes parecem favoráveis, a mão de obra é mais barata que nos seus países de origem e as legislações trabalhistas mais vantajosas para a acumulação de capital. Opera-se a contradição: a forma de Estado burguês reforça a tendência da homogeneização, porém a condição de dependência exige que a homogeneização seja freada.

O Estado é demandado não apenas nos aspectos de estímulo/freio à homogeneização, ele é demandado também para que os interesses de acumulação de capital não ameacem a existência física da força de trabalho. Nesse sentido, ele intervém ativamente na fixação do preço da mão de obra, definindo os pisos de salários mínimos, intermediando conflitos trabalhistas e também implementando políticas sociais.

A quarta função clássica do Estado burguês, o estabelecimento das condições materiais de produção (criação de infraestrutura), também resulta em intensa atividade intervencionista. O Estado tanto atua como capitalista, criando ele mesmo empresas, como fomenta a atividade de capitalistas individuais. Nos países centrais, a criação das condições materiais de produção em larga medida foi realizada por capitais individuais, como no caso do estabelecimento da indústria de base, por exemplo, e a ação do Estado se restringiu aos serviços que eram efetivamente de interesse público. Nos países da periferia, a ação do Estado é responsável pelo surgimento de segmentos inteiros de empresários (no setor da construção, por exemplo, intimamente vinculado ao Estado), o que constitui um fator de conflito político permanente.

No Brasil, são seculares os movimentos pelo estabelecimento da cidadania econômica e política. O movimento tenentista da década de 1920, a Revolução de 1930, o movimento da Aliança Nacional Libertadora da década de 1930, o

---

<sup>15</sup> Tradução livre do original alemão pela autora.

movimento pela criação da Petrobrás na década de 1950, as Ligas Camponesas nas décadas de 1950 e 1960, a luta contra a ditadura militar nas décadas de 1960 e 1970, com a subsequente fundação de novos partidos e, mais recentemente, a Constituição de 1988 se inscrevem nesta tradição. Foi sempre implacável o enfrentamento, a destruição e também a cooptação, mesmo que parcial – caso, por exemplo, do tenentismo – destes movimentos por parte da elite tradicional brasileira, a chamada “elite branca”<sup>16</sup>. Não houve no Brasil um núcleo local que, a exemplo da emergente burguesia industrial norte-americana ou da burguesia agrária australiana nos momentos das proclamações de independência, tivesse a capacidade de aglutinar a sociedade em torno de um programa de desenvolvimento endógeno. Que tivesse força para enfrentar as oligarquias rurais, protagonizando a reforma agrária, com simultânea política de garantia de renda do pequeno e médio agricultor, enfrentando, assim, a matriz das desigualdades sociais, regionais e setoriais; que impusesse um ambiente econômico minimamente livre e igual no interior das cadeias produtivas; e que lograsse romper com a tradicional contradição entre forma e função do Estado periférico, privilegiando uma única função, o de instância apartada ao lado e acima dos interesses dos capitais individuais, sejam locais ou estrangeiros.

Percebe-se, a partir das décadas de 1970 e 1980, uma nova qualidade nesta luta, cujo ápice foi a proclamação da Constituição de 1988. Há um movimento por parte de segmentos empresariais, classes médias e população trabalhadora pela efetivação tanto da cidadania econômica (relativa liberdade e igualdade no interior do mercado), como política (direitos fundamentais, políticos e sociais), no país. O problema é que a dinâmica dos processos econômicos, a partir de 1990, passa a ser comandada pela racionalidade do capital globalizado em versão neoliberal. Racionalidade que reforça a dependência e aprofunda heterogeneidades, inclusive nos países centrais, e ao mesmo tempo reforça e dá sobrevida ao velho e reacionário ideário pseudoliberal das tradicionais elites locais.

A marca da conjuntura presente é, portanto, contraditória. De um lado, um movimento ainda heterogêneo e não coeso a favor da efetivação da cidadania econômica e política; de outro, uma dinâmica econômica e um ideário reacionário travestido de moderno que reforça as manifestações do subdesenvolvimento. Movimento conflituoso, que coloca o Estado e as políticas públicas no fogo cruzado.

---

<sup>16</sup> Termo cunhado por Claudio Lembo, vice-governador de São Paulo entre 2002 e 2006, governador entre 31 de março e 31 de dezembro de 2006, filiado ao partido Democratas, em entrevista a Mônica Bérnago (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006).

## A globalização e o aprofundamento da dependência e das heterogeneidades estruturais

A característica marcante do capitalismo globalizado em versão neoliberal não é a expansão mundial, que é apenas um de seus aspectos, e sim a nova qualidade do processo de acumulação. As bases territoriais são expandidas e, ao mesmo tempo, aceleram-se os processos de produção e de reprodução do capital. O processo produtivo passa a guiar-se por referências internacionais. Estas novas referências – *internacional benchmarks* – constroem-se a partir, por exemplo, de um complexo de produção de *software* na Índia, fábricas baseadas em mão de obra barata em Bangladesh ou um moderno complexo de bancos. O capitalismo desvincula-se de suas raízes territoriais e caminha para uma padronização em escala mundial. Assim, os valores médios da mão de obra, as taxas médias de lucro, os custos médios de produção e os níveis médios de produtividade não se constroem mais no interior das fronteiras nacionais, e sim no mercado mundial.

Os Estados perdem sua soberania. Em 2001, para manter a classificação *Triple A*, as agências norte-americanas Moody's e Standard & Poors exigiram da Alemanha: a) reforma da legislação social; b) redução dos encargos trabalhistas; c) privatização de empresas estatais; d) abertura do capital das estatais que não foram privatizadas; e) mudança geral da gestão das empresas (RÜGEMER, 2005, p. 210). Portanto, foi delegada a uma instituição privada, sediada em território norte-americano, o poder de julgar e alterar legislações que, no caso da Alemanha, datavam mais de 100 anos.

As nações passam a ser regidas pelo tempo global e não mais pelo tempo local. Desaparecem as seculares coordenadas territoriais de espaço e de tempo. Altvater; Mahnkopf (2004), apoiando-se no termo cunhado por Polyani (2000 [1944]), denominam este processo de desenraizamento global (*global desimbedding*).

As altas taxas de juros e rentabilidade praticadas no mercado financeiro internacional permitem o descolamento entre o dinheiro e a produção de mercadorias. O dinheiro global ganha vida própria, impactando “no território (...) como regra das regras, um conjunto de normas que escorre sobre a totalidade do edifício social, ignorando as estruturas vigentes, para melhor contrariá-las, impondo outras estruturas” (SANTOS, 2006, p. 101). Para Altvater (2010, p. 211-219), o Estado abandona sua condição de *Gesamtkapitalist* (expressão política do capital total) e passa a atuar como linha auxiliar do capital financeiro (*Gesamtbankier*), subsidiando pesadamente os bancos à custa do contribuinte.

Para as sociedades do centro capitalista, a perda de referências éticas, sociais e culturais é uma novidade. A substituição de referências locais por referências localizadas em outros territórios fratura a relação entre Estado e sociedade. Neste sentido, centro e periferia aproximam-se. Também para as sociedades do centro não existe mais a compatibilidade entre processo econômico e processo político.



A base do processo econômico é o mercado mundial, a base do processo político continua sendo o território nacional. Tal como na periferia, os governos passam a legislar cada vez mais distanciados das demandas das sociedades locais. Conquistas políticas construídas ao longo dos séculos XIX e XX sofrem ataques. Legislações de mais de 100 anos são questionadas e reformadas. A precarização e a informalidade do trabalho generalizam-se. Na era da globalização, pobreza e exclusão social passam a fazer parte da realidade dos países da Europa.

A perda de autonomia e de soberania em razão do desaparecimento das referências nacionais modifica as formas políticas. Tal como na periferia capitalista, as corporações transnacionais instrumentalizam os governos em forma direta e pessoal. O poder das corporações é tão grande que elas parecem imunes a qualquer tipo de regulação e controle, há uma situação de submissão do Estado a megaempresas *to big to fail*, “grandes demais para falirem”. O Estado não é mais instância apartada dos interesses de grupos econômicos particulares, desmancham-se a cidadania econômica e os valores universais de liberdade e igualdade. Os termos populismo, política oligárquica, oligarquia financeira são utilizados cada vez mais frequentemente nos debates políticos europeus e norte-americanos. Os escândalos de corrupção dominam o noticiário, não porque sejam originais, mas porque sua prática assume novas dimensões, denunciando a extensão do poder das grandes corporações.

Para as sociedades da periferia capitalista, a globalização não significa mudança de paradigmas. Sempre os processos econômicos tiveram como referência maior o mercado mundial, sempre política e economia eram desconectadas e não se referiam à mesma base, sempre existiu um divórcio entre Estado, sociedade e território. A globalização apenas reedita velhos problemas com novos rótulos: à superexploração do trabalhador dá-se o nome de ganhos em eficiência na gestão da mão de obra, à relação predatória com a natureza dá-se o nome de maximização da produção. O neoliberalismo reativa o velho liberalismo das elites tradicionais, só que em versão muito mais letal e perigosa, conferindo-lhe *glamour* e *status* de modernidade.

Ocorre uma sobreposição de racionalidades. O latifúndio monocultor, social e ambientalmente predatório, é sobreposto pela moderna lavoura de grandes extensões, também monocultora, também social e ambientalmente predatória. E a pequena propriedade segue seu modelo tecnológico. A tradicional empresa social e ambientalmente predatória é sobreposta pelo modelo de empresa moderna, racionalizada, que reproduz relações de trabalho próximas às da escravidão (sobretudo em regiões onde é fraca a organização dos trabalhadores) e ignora os impactos ambientais em nome da maximização de lucros. Para a tradicional elite, que sempre viveu de patrimônio e de rendas, abre-se, na era da globalização um fantástico mercado financeiro que alavanca seu poder econômico e político.

Na verdade, velhas e reacionárias ideologias remanescentes da tradição escravagista e oligárquica, de raízes profundas e largamente disseminadas na sociedade, encontraram no ideário neoliberal um fôlego novo. Com entusiasmo, a nova/velha “elite branca” abraça o credo neoliberal, conferindo, assim, uma etiqueta pseudomoderna ao secular desprezo pelo território e pela cultura local, pelo trabalhador braçal, pela população negra, indígena e cabocla, pelas populações interioranas e não metropolitanas.

No Brasil, sob o efeito das reformas neoliberais na década de 1990, aprofunda-se a dependência e heterogeneidade estrutural. O Estado abandona as políticas que privilegiam a intervenção e regulação e exacerba as políticas que asseguram a inserção plena no mercado mundial. No início da década, promove-se uma abertura quase total ao fluxo de bens e capitais, levando à falência inúmeras empresas locais, tanto na agropecuária como na indústria e no comércio, com a consequente deterioração dos indicadores sociais. Aos tradicionais excluídos, migrantes de origem rural de baixa escolaridade, somam-se os desempregados, vítimas da revolução tecnológica, os jovens desempregados que não conseguem seu primeiro emprego, os jovens de alta escolaridade também desempregados, os chefes de famílias monoparentais, para citar alguns grupos (POCHMANN, 2003, p. 32-33). O Brasil destaca-se em nível mundial com indicadores negativos: pior índice de distribuição de renda (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 22-47), altos índices de criminalidade, alto índice de desemprego e subemprego, entre outros (POCHMANN, 2003, p. 39).

As políticas de reforma do Estado na década de 1990 foram uma tentativa de reduzir o grau de intervencionismo, porém não se solucionou a contradição básica do Estado da periferia, que consiste em antecipar-se ao mercado, forçando a generalização de relações capitalistas e, simultaneamente, atuando para que formas não capitalistas continuem se reproduzindo.

Como alerta Pochmann (2003, p. 40), a repercussão das reformas neoliberais da década de 1990 só não foi mais aguda em função dos avanços promovidos pela Constituição de 1988. A criação da seguridade social, do seguro desemprego, a concessão ampla de aposentadorias rurais, entre outras medidas, atenuou seus efeitos.

O modo de atuação essencialmente predatório do capital em versão globalizada acende o alerta para as populações dos países periféricos. Anos antes da crise dos mercados de 2008, em diferentes países ao redor do mundo, foram eleitos governos que de modos diversos buscaram romper com o círculo vicioso da reprodução do atraso, dependência, pobreza, violência.

O governo Lula (2002-2010) não promoveu uma ruptura frontal com a racionalidade neoliberal, mas enfraqueceu suas premissas. A reforma do Estado, iniciada na década de 1990, foi paralisada, o que significa que muitos recursos de ação estatal foram preservados. E foi justamente a ação estatal que possibilitou o

enfrentamento da crise mundial de 2008, em melhores condições. Portanto, medidas que foram tomadas no sentido da autodefesa contra as repercussões da globalização, terminaram sendo essenciais para atenuar os impactos da crise de 2008.

A crise econômica mundial enfraquece a crença no poder autorregulador do mercado, simultaneamente atiza a virulência da corrente neoliberal. Nos países centrais, as corporações transnacionais intensificam a pressão sobre os governos. Já nos países da periferia amplia-se o entendimento de que o Estado deve atuar como regulador e mediador, limitando o escopo de ação dos segmentos monopolizados, protegendo e amparando os elos econômicos mais vulneráveis. As grandes corporações seguem lutando para preservar as vantagens comparativas que um país subdesenvolvido oferece, apostam nas heterogeneidades e na dependência do mercado mundial, tendo como aliado local a “elite branca” – inclusive parcelas importantes das classes médias –, que temem perder privilégios na medida em que se ampliem oportunidades e direitos sociais. A centralidade do Estado e do capital estatal no processo de produção e reprodução do capital potencializa este embate. A conjuntura é complexa, são incertos os desdobramentos. Certeza apenas quanto à dureza dos embates presentes e futuros.

### **Em debate: o enfrentamento do subdesenvolvimento e da desigualdade e o papel do Estado**

Afinal, caminha-se no Brasil para um processo de superação do subdesenvolvimento?

É forte a pressão da sociedade neste sentido e, diferentemente de períodos anteriores, há uma larga base social, heterogênea, não coesa, lutando pela reversão da condição de país periférico, dependente e estruturalmente heterogêneo, e pela universalização de direitos de cidadania. Entretanto, relações de mercado extremamente desiguais acarretam relações de poder extremamente desiguais e comprometem em forma permanente e estrutural a generalização do acesso a renda e trabalho dignos, oportunidades, bem-estar, qualidade de vida. Políticas compensatórias do Estado podem ampliar direitos, mas esbarram em limites postos pelo mercado. Portanto, superar o subdesenvolvimento exige a subversão da racionalidade do mercado capitalista globalizado, dominado por megaempresas *to big to fail*.

Levantam-se, a seguir, algumas questões para o debate:

1) A centralidade do Estado e do capital estatal no processo de produção e reprodução do capital em países da periferia pode gerar ilusões quanto à sua real capacidade interventiva. À semelhança dos países centrais, também na periferia capitalista, o Estado é essencialmente expressão das relações de mercado. Não

constitui instância apartada, distante da sociedade, e sim apenas um momento na produção social das riquezas. Transformar o Estado em palco e centro de disputas no confronto com frações de capital hegemônicas, sem decisivo respaldo da sociedade e consequente modificação da correlação de forças, é caminhar certamente para a crise. Historicamente, tem sido no campo da luta política no interior da sociedade civil que vem se abrindo campo para ações eficazes de Estado no enfrentamento do subdesenvolvimento e da desigualdade;

2) A superestimação da capacidade interventiva do Estado é reforçada por duas vertentes da tradição política brasileira. De um lado, a tradição positivista e autoritária, que percebe o povo, sobretudo o trabalhador, como ignorante e limitado. Para esta corrente, o progresso resulta da ação do Estado capitaneado por vanguardas esclarecidas. Tanto correntes de esquerda, como grupos nacionalistas conservadores, se alinham com este entendimento. De outro lado, pesa no Brasil a tradição do coronelismo, que entende o Estado como propriedade pessoal do governante e instrumento para a realização de projetos pessoais. Em sua versão populista, o Estado é instituição paternalista e benfeitora, que pode tudo, inclusive ir ao encontro às necessidades do povo, independente das condições objetivas. Para as duas correntes, o Estado paira acima do capital e da sociedade, todo poderoso, portanto, com autonomia total.

3) O Estado, enquanto espelho e reflexo das relações de mercado, está também sujeito às heterogeneidades e incongruências que marcam as sociedades capitalistas periféricas. Os recursos de ação estatal, sobretudo em regiões com menor grau de organização política por parte da sociedade, são, portanto, em larga medida fragmentados e ineficientes. Iniciativas dos poderes em nível federal, historicamente melhor estruturado que as esferas estaduais e municipais, podem compensar as limitações dos poderes estaduais regionais e locais, entretanto, esbarram em limites postos pela cultura e relações de poder locais.

Percebe-se em anos recentes o ativismo judicial buscando compensar a ineficiência estatal, situação que pode levar a dois impasses: de um lado, concentra poder numa instância sobre a qual o povo não tem nenhum controle, o que pode levar a desfechos perigosos; de outro, monopoliza o foco apenas na atuação do Estado, desviando a atenção das relações econômicas e de poder, estas sim, decisivas para o enfrentamento do subdesenvolvimento.

4) Não parece razoável imaginar que apenas políticas sociais são suficientes para reduzir desigualdades. Elevar e desconcentrar a renda para além dos índices conquistados em anos recentes pede mudanças mais profundas. A mais importante delas, a reforma agrária, reivindicação histórica no Brasil, apenas engata. Terra vem sendo distribuída, entretanto, inexitem amplas políticas de garantia de renda para os médios e pequenos produtores rurais. Há estreita relação entre concentração de terra e renda no campo e baixos indicadores sociais,

regionais e locais. Não há desenvolvimento sem distribuição de terras e políticas de garantia de renda no campo.

Além da continuidade de políticas de assentamento – em glebas maiores de terra – faz-se necessário ampliar o leque de políticas (direcionadas hoje apenas aos agricultores familiares) para o conjunto de produtores de alimentos no país. A criação de uma política regulatória para este segmento, que assegure renda suficiente ao produtor e assalariado rural, minimize o impacto ambiental e garanta a qualidade do produto para o consumidor, deveria compor a pauta de debates sobre desenvolvimento territorial.

5) Apontar os movimentos sociais e a luta política no seio da sociedade civil, pressionando no sentido da efetivação de ações do Estado, como eixo central para o enfrentamento do subdesenvolvimento e da desigualdade, pode parecer tarefa difícil e distante. Entretanto, entendendo que novas formas sociais emergem a partir de trilhas de racionalidades alternativas riscadas no seio das velhas formações sociais, é possível afirmar, de forma muito genérica, que todo tipo de iniciativa – em escala mundial, nacional, regional ou local, incluindo aí ações de organismos internacionais ou mesmo do Estado – que efetivamente (e não apenas retoricamente) amplie o poder do pequeno, democratize oportunidades, poder, renda, bem-estar e que preserve o equilíbrio ambiental, é válido e tem poder potencialmente subversivo.

### Referências

ALTVATER, Elmar. Thesen zum Staatsinterventionsismus. **Probleme des Klassenkampfes**, Erlangen, n. 3, p. 1-54, 1972.

\_\_\_\_\_. **Der grosse Krach**. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2010.

ALTVATER, Elmar; MAHNKOPF, Birgit. **Grenzen der Globalisierung**. 6 ed. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2004.

ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BORKENAU, Franz. **Der Übergang vom feudalen zum bürgerlichen Weltbild**. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1976.

BROWN, Marvin. **Civilizing the economy: a new economics of provision**. Cambridge: University Press, 2010.

CONTE, Bernard. Die Dritte Welt ist überall. **Blätter für Deutsche und Internationale Politik**, Berlin, n. 2, p. 81-90, 2013.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH COUNCIL. **Poverty and social exclusion**. UK, 2012. Disponível em: <<http://www.poverty.ac.uk/pse-research/2-going-backwards-1983-2012>>.

EVERS, Tilman. **Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt**. Köln; Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt GmbH, 1977.

FAORO, Raymundo. **Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1979.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Burguesia terá de abrir a bolsa, diz Lembo**: entrevista a Mônica Bérghamo. São Paulo: Folha de São Paulo, 18/05/2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121683.shtml>>.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 23 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula. **Análise comparativa**. 2011. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reducao\\_da\\_desigualdade\\_da\\_renda\\_governo\\_lula\\_analise\\_comparativa\\_reinaldo\\_goncalves\\_20\\_junho.2011.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reducao_da_desigualdade_da_renda_governo_lula_analise_comparativa_reinaldo_goncalves_20_junho.2011.pdf)>.

IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=263&z=t&o=3&i=P>>.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010: sinopse do censo e resultados preliminares do universo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 26/01/2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar 2012**: valor do rendimento médio mensal de trabalho. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 21/02/2013. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=1899&z=t&o=3&i=P>>.

IPEA. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda (= Comunicados do IPEA n° 155). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 4 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

NAKATANI, Paulo. Estado e acumulação do capital: discussão sobre a teoria da derivação. **Análise Econômica**, Porto Alegre, 5 (8), p. 35-64, 1987.

NEUSÜSS, Christel; BLANKE, Bernhard; ALTVATER, Elmar. Kapitalistischer Weltmarkt und Weltwährungskrise. **Probleme des Klassenkampfes**. Erlangen, n. 1, p. 5-116, 1971.

POCHMANN, Marcio; CAMPOS, André; AMORIM, Ricardo et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**: dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003.

POLYANI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2000.

RÜGEMER, Werner. Gesamdeutscher Ausverkauf: von der Treuhand zu Public-Private-Partnership. **Blätter für Deutsche und Internationale Politik**, n. 11, p. 1315-1324, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 13 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Athos Magno Costa e. **O Estado e o campo no Brasil, 1930-1964**: revolução conservadora das elites e luta pela terra na retaguarda do país. Goiânia: UCG, 2001.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. La Vergne: Simon and Brown, 2010.

THE GUARDIAN. Roberto Azevedo's WTO appointment gives Brazil a seat at the top table [21/05/2013]. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/21/azevedo-head-world-trade-organisation>>.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, p. 449-489, 2000.

TENORTH, Heinz-Elmar. **Geschichte der Erziehung**: Einführung in die Grundzüge ihrer neuzeitlichen Entwicklung. Weinheim-München: Juventa Verlag, 2000.

WEISELFISZ, Julio. J. **Mapa da violência 2013**: homicídios e juventude no Brasil. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf)>.

WORLD BANK. 2012. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/datastatistics/Resources/GDP.pdf>>.

Endereço para correspondência:

*Margot Riemann Costa e Silva* – [margotriemann@gmail.com](mailto:margotriemann@gmail.com)  
5ª Avenida, s/n, Área I, Bloco B, Setor Universitário  
76605-020 Goiânia/GO, Brasil